



**Entscheid des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 21. April 2021 (810 20 241)

Ausländerrecht

Widerruf der Niederlassungsbewilligung / Rückstufung

Besetzung	Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Hans Furer, Markus Clausen, Daniel Ivanov, Niklaus Ruckstuhl, Gerichtsschreiberin i.V. Isabelle Amacker
-----------	--

Beteiligte	A. ____, Beschwerdeführer, B. ____, Beschwerdeführerin, beide vertreten durch Dominique Anwander, Advokatin gegen
------------	--

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Beschwerdegegner

Betreff	Ersetzen der Niederlassungsbewilligung durch eine Aufenthaltsbewilligung (RRB Nr. 1303 vom 22. September 2020)
---------	--

A. Der serbische Staatsangehörige A.____ (geb. 1972) und die serbische Staatsangehörige B.____ (geb. 1973) halten sich seit 1987 (Ehemann) bzw. 1991 (Ehefrau) in der Schweiz auf. Sie heirateten am 29. August 1990 und sind im Besitz einer Niederlassungsbewilligung.

Aus der Ehe gingen drei Kinder hervor: C.____ (geb. 1992), D.____ (geb. 1994) und E.____ (geb. 1995).

B. Am 21. Juni 2006 ermahnte das Amt für Migration (heute: Amt für Migration und Bürgerrecht, AFMB) das Ehepaar wegen Verschuldung und forderte sie auf, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen sowie die Schulden abzutragen.

C. Am 9. Juli 2010 erfolgte eine Ermahnung von A.____ durch das AFMB, da mehrere Strafbefehle gegen ihn vorgelegen hatten und seine Schulden weiter gestiegen waren.

D. Das AFMB lud B.____ mit Schreiben vom 4. Juni 2012 sowie mit Schreiben vom 6. September 2012 aufgrund des Schuldenanstiegs und ungenügender Deutschkenntnisse zu einem Gespräch und zur Unterzeichnung einer Integrationsvereinbarung vor. Nachdem B.____ beide Termine nicht eingehalten hatte, wurde sie am 12. Oktober 2012 ausländerrechtlich verwahrt.

E. Am 2. September 2015 gewährte das AFMB dem Ehepaar das rechtliche Gehör zum Widerruf ihrer Niederlassungsbewilligung, verzichtete jedoch anschliessend auf den Erlass einer entsprechenden Verfügung.

F. Mit Schreiben vom 10. Dezember 2019 gewährte das AFMB A.____ und B.____ das rechtliche Gehör im Hinblick auf den Widerruf ihrer Niederlassungsbewilligung und deren Ersetzung durch eine Aufenthaltsbewilligung. Zur Begründung verwies es auf die Nichterfüllung von Integrationskriterien.

G. Das AFMB ersetzte mit Verfügung vom 12. Mai 2020 die Niederlassungsbewilligungen von A.____ und B.____ durch Aufenthaltsbewilligungen (Rückstufung). Das AFMB verknüpfte die Rückstufung mit den Bedingungen, dass A.____ sich an die hiesige Rechtsordnung zu halten habe, im Allgemeinen keinen Anlass zu Klagen gebe, sich nicht neu verschulde und alle Anstrengungen im Rahmen des Möglichen unternehme, um seine Schulden zu reduzieren. B.____ wurden die Bedingungen auferlegt, dass sie sich an die hiesige Rechtsordnung zu halten habe, spätestens zum Zeitpunkt der Verlängerung ihrer Aufenthaltsbewilligung einer dauerhaften und kostendeckenden Arbeit nachgehe und einen entsprechenden Arbeitsvertrag vorlege, ihr Deutsch das Sprachniveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens (GER) erlange, sie sich nicht neu verschulde und alle Anstrengungen im Rahmen des Möglichen unternehme, um ihre Schulden zu reduzieren.

H. Die Ehegatten A.____ und B.____, vertreten durch Dominique Anwander, Advokatin, erhoben gegen die Verfügung vom 12. Mai 2020 mit Schreiben vom 2. Juni 2020 Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat).

I. Mit Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 2020-1303 vom 22. September 2020 wurde die Beschwerde vom 2. Juni 2020 abgewiesen. Die unentgeltliche Rechtspflege wurde bewilligt.

J. Mit Eingabe vom 1. Oktober 2020 erheben A.____ und B.____, vertreten durch Advokatin Dominique Anwander, Beschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 22. September 2020 beim Kantonsgericht Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht). Die Ehegatten beantragen sinngemäss die Aufhebung des RRB Nr. 2020-1303 vom 22. September 2020 unter o/e-Kostenfolge. Weiter beantragen sie die Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege.

K. Mit Schreiben vom 17. Dezember 2020 lässt sich der Regierungsrat vernehmen und beantragt die Abweisung der Beschwerde unter o/e-Kostenfolge.

L. Mit Präsidialverfügung vom 8. Januar 2021 wurde den Beschwerdeführern die unentgeltliche Prozessführung und Verbeiständung bewilligt.

M. Mit Eingabe vom 8. Februar 2021 reichte die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführer ihre Honorarnote ein.

Das Kantonsgericht zieht **i n E r w ä g u n g** :

1. Gemäss § 43 Abs. 1 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrats die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht zulässig. Da weder ein Ausschlussstatbestand nach § 44 VPO noch ein spezialgesetzlicher Ausschlussstatbestand vorliegt, ist die Zuständigkeit des Kantonsgerichts zur Beurteilung der Beschwerde gegeben. Die weiteren formellen Voraussetzungen sind ebenfalls erfüllt, sodass auf die Beschwerde einzutreten ist.

2. Mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde können gemäss § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden. Die Beurteilung der Angemessenheit des angefochtenen Rechtsaktes ist dem Kantonsgericht dagegen – abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen – verwehrt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO e contrario).

3. Materiell umstritten ist, ob das AFMB zu Recht gestützt auf Art. 63 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005 die Niederlassungsbewilligungen der Beschwerdeführer widerrufen und durch Aufenthaltsbewilligungen ersetzt hat.

4.1 Am 1. Januar 2019 sind diverse neue Bestimmungen des AIG in Kraft getreten (Änderung vom 16. Dezember 2016, Amtliche Sammlung [AS] 2017 S. 6521 und 2018 S. 3171). Insbesondere wurden die Bestimmungen zur Integration grundlegend überarbeitet. Um die gesellschaftliche Bedeutung der Integration zu unterstreichen, wurde das bis dahin geltende "Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer" (AuG) vom 16. Dezember 2005 in "Bun-

desgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration" (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005 umbenannt (Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes [Integration] vom 8. März 2013, Bundesblatt [BBl] 2013 S. 2403). Mit der Gesetzesänderung wurde eine neue ausländerrechtliche Massnahme geschaffen: die sogenannte Rückstufung von der Niederlassungsbewilligung zur Aufenthaltsbewilligung (Art. 63 Abs. 2 AIG). Die Massnahme basiert ursprünglich auf der von Philipp Müller eingereichten parlamentarischen Initiative 08.406 "Rückstufung eines niedergelassenen integrationsunwilligen Ausländers zum Jahresaufenthalter". Nachdem der Bundesrat unter anderem unter Hinweis darauf, dass die Schaffung der Massnahme zu neuen, komplizierten und langwierigen Verfahren führe, vorgeschlagen hatte, die Initiative nicht umzusetzen (vgl. Zusatzbotschaft zur Änderung des Ausländergesetzes [Integration] vom 4. März 2016, BBl 2016 S. 2822), wurde im Verlauf der parlamentarischen Debatte ein gegenteiliger Antrag angenommen und die Rückstufung mit Art. 63 Abs. 2 AIG in der heute geltenden Form beschlossen und ins Gesetz aufgenommen.

4.2 Art. 63 Abs. 2 AIG sieht vor, dass die Niederlassungsbewilligung widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung ersetzt werden kann, wenn die Integrationskriterien nach Art. 58a AIG nicht erfüllt sind. Mit der Rückstufung soll erreicht werden, dass die betroffene Person zukünftig ihr Verhalten ändert und sich besser integriert. Die Rückstufung hat somit auch einen präventiven Charakter (Staatssekretariat für Migration [SEM], Weisungen AIG, Stand 1. Januar 2021, Ziff. 8.3.3). Die Rückstufung kann gemäss Art. 62a Abs. 1 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007 mit einer Integrationsvereinbarung oder einer Integrationsempfehlung nach Art. 58b AIG verbunden werden. Wird die Verfügung nicht mit einer Integrationsvereinbarung oder Integrationsempfehlung verbunden, so muss sie gemäss Art. 62a Abs. 2 VZAE mindestens folgende Elemente enthalten: lit. a) die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 AIG, die die Ausländerin oder der Ausländer nicht erfüllt hat; lit. b) die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsbewilligung; lit. c) die Bedingungen, an die der weitere Verbleib in der Schweiz geknüpft wird (Art. 33 Abs. 1 AIG) und lit. d) die Folgen für den Aufenthalt in der Schweiz, wenn die Bedingungen nach lit. c) nicht eingehalten werden (Art. 62 Abs. 1 lit. d AIG).

4.3 Mit der per 1. Januar 2019 in Kraft gesetzten Gesetzesänderung wurden die massgebenden Integrationskriterien neu auf Gesetzesstufe in Art. 58a AIG explizit und abschliessend definiert. Gemäss Art. 58a Abs. 1 AIG berücksichtigt die zuständige Behörde bei der Beurteilung der Integration folgende Kriterien:

- a. die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung;
- b. die Respektierung der Werte der Bundesverfassung;
- c. die Sprachkompetenzen; und
- d. die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung.

Der Situation von Personen, welche die Integrationskriterien von Art. 58a Abs. 1 lit. c und d AIG aufgrund einer Behinderung oder Krankheit oder anderen gewichtigen persönlichen Umständen nicht oder nur unter erschwerten Bedingungen erfüllen können, ist gemäss Art. 58a Abs. 2 AIG angemessen Rechnung zu tragen. Die in Art. 58a Abs. 1 AIG genannten Integrationskriterien

wurden in den verschiedenen migrationsrechtlichen Erlassen (AIG, Asylgesetz [AsylG] vom 26. Juni 1998 und Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht [Bürgerrechtsgesetz, BüG] vom 20. Juni 2014) vereinheitlicht und aufeinander abgestimmt (Botschaft zur Änderung des Ausländergesetzes [Integration] vom 8. März 2013, BBl 2013 S. 2399). Die in Art. 58a Abs. 1 AIG genannten Integrationskriterien bilden den Massstab zur Beurteilung der Integration im Hinblick auf Bewilligungserteilungen sowie Änderungen des Aufenthaltsstatus. Die Integrationsbeurteilung hat immer im Rahmen einer zukunftsgerichteten Gesamtbetrachtung zu erfolgen. Defizite bei einzelnen Kriterien können durch ausgeprägt vorhandene andere Kriterien aufgewogen werden (vgl. MARC SPESCHA, in: Spescha/Zünd/Bolzli/Hruschka/de Weck [Hrsg.], Kommentar Migrationsrecht, 5. Auflage, 2019, N 1 zu Art. 58a AIG).

5.1.1 Das AFMB führte in der Rückstufungsverfügung aus, es lägen gegen den Beschwerdeführer bis dato 15 Strafbefehle vor und er komme seinen Mitwirkungspflichten höchstens schwerlich nach, was bei diversen Behörden einen grossen Aufwand verursache. Ferner seien die Schulden des Beschwerdeführers seit mindestens 16 Jahren unentwegt angestiegen, wobei keine Schuldenrückzahlungen vorlägen. Durch die zahlreichen Verurteilungen seien zusätzliche Kosten entstanden, wodurch der Beschwerdeführer die Entstehung weiterer Schulden in Kauf genommen habe. Es sei damit hinreichend dargelegt, dass der Beschwerdeführer seine Schulden mutwillig angehäuft habe. Der Beschwerdeführer weise trotz langer Aufenthaltsdauer in der Schweiz signifikante Integrationsdefizite auf, da eine massive Verletzung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nach Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG vorliege. Folglich sei seine Niederlassungsbewilligung zu widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung zu ersetzen.

5.1.2 In Bezug auf die Beschwerdeführerin führte das AFMB in der Rückstufungsverfügung aus, es lägen 41 Verlustscheine im Gesamtbetrag von Fr. 69'880.45.-- vor (Stand: 22. April 2020). Ferner seien ihre Deutschkenntnisse ungenügend und sie sei während ihres 29-jährigen Aufenthalts in der Schweiz kaum einer Arbeit nachgegangen. Mit ihrer Teilnahmslosigkeit lege sie einerseits ihren fehlenden Integrationswillen und andererseits die mutwillige Entstehung ihrer Schulden dar. Trotz der langen Aufenthaltsdauer in der Schweiz lägen auch bei der Beschwerdeführerin signifikante Integrationsdefizite vor, da sie die Integrationskriterien nach Art. 58a Abs. 1 lit. a, c und d AIG nicht erfülle. Folglich sei ihre Niederlassungsbewilligung zu widerrufen und durch eine Aufenthaltsbewilligung zu ersetzen.

5.2.1 Der Regierungsrat bestätigte die angefochtene Verfügung und führte in seinem Entscheid vom 22. September 2020 aus, dass die Schulden des Beschwerdeführers in den letzten 14 Jahren um Fr. 100'000.-- angestiegen seien. Diese Verschuldung zeige auf, dass der Beschwerdeführer nicht in der Lage sei, sich um seine finanziellen Angelegenheiten zu kümmern. Die Verschuldung habe auch dann weiter zugenommen, als dem Beschwerdeführer im Jahr 2015 der Widerruf der Niederlassungsbewilligung kurz bevorstanden habe. Augenfällig sei zwar, dass die meisten Betreibungen und Verlustscheine ihren Ursprung in nicht bezahlten Steuer- und Krankenkassenrechnungen hätten, jedoch seien auch andere Verlustscheine registriert worden. Die 100%-ige Invalidität des Beschwerdeführers vermöge zwar einen Teil der Schulden erklären, nicht aber den hohen Gesamtbetrag der offenen Verlustscheine von Fr. 173'778.60.--. Zudem lägen gegen den Beschwerdeführer 15 Strafbefehle vor, der letzte

datiere vom 23. November 2017. Die wiederholten strassenverkehrsrechtlichen Übertretungen würden verdeutlichen, dass der Beschwerdeführer Mühe habe, die öffentliche Ordnung zu beachten. Die Verschuldung und die 15 gegen ihn erlassenen Strafbefehle würden aufzeigen, dass der Beschwerdeführer das Integrationskriterium der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gemäss Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG i.V.m. Art. 77a Abs. 1 VZAE nicht resp. nur ungenügend erfülle.

5.2.2 In Bezug auf die Beschwerdeführerin kam der Regierungsrat ebenfalls zum Schluss, sie beachte die öffentliche Ordnung aufgrund ihrer Verschuldung nicht. Seit 2015 seien die Schulden der Beschwerdeführerin um rund Fr. 15'000.-- gestiegen. Die Verschuldung der Beschwerdeführerin sei selbstverschuldet und qualifiziert vorwerfbar, da sie in der Lage sei, einer Arbeit nachzugehen. Die Sozialversicherungsanstalt (SVA) Basel-Landschaft habe ihr bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen auch ein zumutbares Einkommen angerechnet. Die Beschwerdeführerin sei in den Jahren 2014 und 2015 in der Reinigung arbeitstätig gewesen und habe Arbeitsbemühungen nachweisen können. Seither gehe sie jedoch aus unbekannten Gründen keinem Arbeitserwerb mehr nach, wodurch sich als logische Konsequenz die anhaltende Verschuldung ergebe. Weiter erfülle die Beschwerdeführerin das Integrationskriterium der Sprachkompetenz nach Art. 58a Abs. 1 lit. c AIG nicht, da aus den Akten hervorgehe, dass sie sehr schlecht Deutsch spreche.

5.3.1 Die Beschwerdeführer führen in ihrer Beschwerdebegründung vom 2. Dezember 2020 aus, dass der Beschwerdeführer an einer terminalen Niereninsuffizienz leide, weshalb er aus gesundheitlichen Gründen nicht in der Lage sei, einer Arbeit nachzugehen. Er beziehe eine ganze Invalidenrente in der Höhe von Fr. 2'294.-- sowie Ergänzungsleistungen von rund Fr. 200.--. Ihm sei es nicht möglich Schulden abzubauen, weswegen auch nicht von einer mutwilligen Anhäufung der Schulden ausgegangen werden könne. Ferner würden die gegen den Beschwerdeführer ausgesprochenen Strafbefehle die in Art. 4 Abs. 2 der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsverordnung, BÜV) vom 17. Juni 2016 genannten Limiten nicht übersteigen. Zu berücksichtigen sei zudem, dass die Strafbefehle teils längere Zeit zurücklägen, so dass diesen in der Gesamtbetrachtung kein wesentliches Gewicht zukomme. Er habe sich in den letzten drei Jahren nichts zu Schulden kommen lassen. Es könne somit nicht davon ausgegangen werden, dass er das Integrationskriterium der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gemäss Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG i.V.m. Art. 77a Abs. 1 VZAE nicht resp. nur ungenügend erfülle.

5.3.2 In Bezug auf die Beschwerdeführerin wird in der Beschwerdebegründung ausgeführt, dass eine Schuldenwirtschaft per se nicht ausreiche, um von einem Verstoß gegen die öffentliche Ordnung auszugehen, sondern es bedürfe einer Mutwilligkeit, welche nicht leichthin anzunehmen sei. Sie verfüge über keine Ausbildung und sei aufgrund der Kinderbetreuung lange Zeit nicht erwerbstätig gewesen. Deshalb könne nicht die Rede davon sein, dass sie ihre Schulden aufgrund ihrer fehlenden Erwerbstätigkeit mutwillig angehäuft habe. Sie sei stets bemüht gewesen, eine Anstellung zu finden, was die beigelegten Bewerbungen darlegen würden. Sie sei um professionelle Unterstützung bemüht und besuche regelmässig die Beratungsstelle "F._____". Aufgrund der aktuell äusserst schwierigen Wirtschaftslage könne ihr die bis anhin

fehlende Anstellung nicht zum Vorwurf gemacht werden. Die Verschuldung sei aufgrund dessen als nicht qualifiziert vorwerfbar zu betrachten und das Integrationskriterium der Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gemäss Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG i.V.m. Art. 77a Abs. 1 VZAE sei somit erfüllt. Bezüglich ihrer Sprachkompetenz sei festzuhalten, dass sie sich seit fast dreissig Jahren in der Schweiz aufhalte und früher Deutschkurse besucht habe. Aufgrund des langjährigen Aufenthalts in der Schweiz könne sie sich im Alltag problemlos auf Deutsch verständigen. In administrativen Belangen erhalte sie jedoch zeitweise Unterstützung von ihrem Sohn. Es rechtfertige sich nicht, nach einem dreissigjährigen Aufenthalt in der Schweiz plötzlich einen Sprachnachweis von ihr zu verlangen. Es sei davon auszugehen, dass die Deutschkenntnisse hinreichend seien. Das Integrationskriterium nach Art. 58 Abs. 1 lit. c AIG i.V.m. Art. 77d VZAE sei somit auch bei ihr erfüllt.

6.1 Da die Niederlassungsbewilligung ihrer Rechtsnatur nach unbefristet und nicht an Bedingungen geknüpft ist (Art. 34 Abs. 1 AIG), rechtfertigen Integrationsdefizite eine Rückstufung nicht leichthin, sondern nur, wenn sie derart sind, dass auch ein Widerruf der Niederlassungsbewilligung samt Wegweisung aus der Schweiz ernsthaft in Betracht fällt (vgl. SPESCHA, a.a.O., N 23 zu Art. 63 AIG). Voraussetzung für eine Rückstufung nach Art. 63 Abs. 2 AIG ist eine Prüfung der Integrationskriterien nach Art. 58a AIG im Rahmen einer zukunftsgerichteten Gesamtbetrachtung. Im Rahmen dieser Gesamtbetrachtung sind alle vier in Art. 58a Abs. 1 AIG abschliessend genannten Kriterien zu prüfen. Erforderlich ist eine Gesamtwürdigung aller massgeblichen Aspekte im Einzelfall (SPESCHA, a.a.O., N 1 zu Art. 58a AIG; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts F-4152/2016 vom 27. Juni 2018 E. 4.5). Eine gleichartige Gesamtwürdigung ist auch im Einbürgerungsverfahren vorzunehmen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1D_7/2019 vom 18. Dezember 2019 E. 3.4). Die Anforderungen an die Integration sind umso höher, je mehr Rechte einer ausländischen Person mit dem angestrebten Rechtsstatus verliehen werden. Sinn dieser Gesamtbetrachtung und Gesamtwürdigung ist, dass Defizite bei einzelnen Kriterien durch ausgeprägt vorhandene andere Kriterien aufgewogen werden können. Im Gegensatz dazu muss beim Widerruf einer Niederlassungsbewilligung nach Art. 63 Abs. 1 AIG nur ein Widerrufsgrund geprüft und bejaht werden. Die Rückstufung setzt weiter voraus, dass die betroffene Person in der Lage ist, ihr Verhalten zu steuern, d.h. ihre Integration zu verbessern, was zum Beispiel im Falle von Sozialhilfeabhängigkeit dann nicht der Fall ist, wenn der Sozialhilfebezug aufgrund persönlicher Umstände im Sinne von Art. 77f VZAE entschuldbar erscheint (SPESCHA, a.a.O., N 26 zu Art. 63 AIG).

6.2 Die jeweilige Integration des Beschwerdeführers und der Beschwerdeführerin muss separat geprüft werden, zumal es sich bei den angeordneten Massnahmen um individuell-konkrete Hoheitsakte handelt. Zudem ist zu beachten, dass es sich bei der Verfügung betreffend Erteilung einer Niederlassungsbewilligung um eine sog. Dauerverfügung handelt, die einen Sachverhalt für eine längere Zeitspanne regelt. Die Verfügung entfaltet damit nicht bloss Wirkung für ein einmaliges und zeitlich abgeschlossenes Ereignis, sondern entfaltet auch Rechtsfolgen für die Zukunft. Diese Qualifikation ist insbesondere bei Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen – wie die Rückstufung – entscheidend, da sich die Regelungen des Status im Laufe seiner Gültigkeit ändern können (vgl. ANNE KNEER UND BENJAMIN SCHINDLER, Schutz des Kontinuitätsvertrauens in die Rechtsordnung bei Rückstufung und Widerruf von

Niederlassungsbewilligungen, in: Achermann et. al. [Hrsg.], Jahrbuch für Migrationsrecht 2019/2020, Bern 2020, S. 38 f.). Der Gesetzgeber hat für die Änderung von Art. 63 Abs. 2 AIG keine Übergangsbestimmung erlassen, weshalb die Möglichkeit der Rückstufung grundsätzlich für alle Niederlassungsbewilligungen ohne Differenzierung der bisherigen Aufenthaltsdauer ab dem 1. Januar 2019 gilt (KNEER UND SCHINDLER, a.a.O., S. 41). Neues Recht darf jedoch keine Wirkungen für Sachverhalte vorsehen, die sich abschliessend unter altem Recht verwirklicht haben (sog. Rückwirkungsverbot). Nicht als Rückwirkung gelten demgegenüber Situationen, in denen ein neuer Erlass auf einen zeitlich offenen Sachverhalt angewendet wird. Ein zentraler Gedanke des intertemporalen Rechts ist, dass neues Recht nicht an Tatbestandselemente anknüpft, die von den betroffenen Personen nicht mehr beeinflusst werden können. Daher müssen sich die ausschlaggebenden Sachverhaltselemente in der Regel nach dem 1. Januar 2019 verwirklicht haben (vgl. KNEER UND SCHINDLER, a.a.O., S. 52 f.). Im vorliegenden Fall ist für die Beurteilung des Integrationskriteriums "Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung" insbesondere die Verschuldung ab dem 1. Januar 2019 aufzuzeigen, wobei diese unter Berücksichtigung des vergangenen Verhaltens der Beschwerdeführer zu würdigen ist. Auch die weiteren Integrationskriterien müssen geprüft werden und dabei sind allfällige Defizite oder ausgeprägtes Vorhandensein darzulegen und gegeneinander abzuwägen.

6.3.1 Voraussetzung für die Beachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nach Art. 58a Abs. 1 lit. a AIG ist die Beachtung der schweizerischen Rechtsordnung. Dazu gehören die Beachtung von behördlichen Verfügungen sowie das Einhalten von öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Verpflichtungen. Eine Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegt gemäss Art. 77a VZAE insbesondere vor, wenn die betroffene Person gesetzliche Vorschriften und behördliche Verfügungen missachtet oder öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verpflichtungen mutwillig nicht erfüllt. Eine Verschuldung muss mutwillig erfolgen, das heisst, sie muss selbst verschuldet und qualifiziert vorwerfbar sein. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist Schuldenwirtschaft für sich allein noch nicht mutwillig und es ist nicht leichthin von der Mutwilligkeit des Schuldenmachens auszugehen (BGE 137 II 297 E. 3.3; Urteil des Bundesgerichts 2C_93/2018 vom 21. Januar 2019 E. 3.4 und 2C_658/2017 vom 25. Juni 2018 E. 3.1). Es obliegt primär der Behörde, abzuklären, ob Mutwilligkeit vorliegt. Die Ausländerinnen und Ausländer sind allerdings nach Art. 90 AIG verpflichtet, an der Feststellung des für die Anwendung dieses Gesetzes massgebenden Sachverhalts mitzuwirken. Die Mitwirkungspflicht erstreckt sich insbesondere auf Tatsachen, die eine Partei besser kennt als die Behörden und die diese ohne Mitwirkung der Betroffenen gar nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erheben können (BGE 143 II 425 E. 5.1 mit Hinweisen). Anwendbar ist dieser Grundsatz auch dann, wenn aufgrund der gesamten Sachlage sich die Hinweise für einen ausländerrechtlichen Tatbestand so verdichtet haben, dass ohne Not davon ausgegangen werden kann, dass der strittige Tatbestand vorliegt. In solchen Konstellationen obliegt es der ausländischen Person, den Gegenbeweis zu erbringen. Kann sie das nicht, ist der Tatbestand als erfüllt zu betrachten (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_797/2019 vom 20. Februar 2020 E. 3.3).

6.3.2 Sowohl das AFMB wie auch der Regierungsrat sehen einen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch den Beschwerdeführer aufgrund seiner Verschuldung und der gegen ihn ergangenen Strafbefehle. Bezüglich der Strafbefehle ist festzustellen, dass im

Strafregister aktuell keine den Beschwerdeführer betreffende Einträge im Sinne von Art. 4 Abs. 2 BÜV einsehbar sind. Zudem gingen die Vorinstanzen von 15 Strafbefehlen aus, jedoch weist der aktuelle Strafregistrauszug des Beschwerdeführers lediglich drei Strafbefehle aus (Stand: 30. Dezember 2020). Des Weiteren liegt der letzte ergangene Strafbefehl bereits über drei Jahre zurück (23. November 2017). In der zukunftsgerichteten Gesamtwürdigung muss den gegen den Beschwerdeführer ergangenen Strafbefehlen bei der Prüfung des Integrationskriteriums der öffentlichen Sicherheit und Ordnung deshalb ein geringeres Gewicht beigemessen werden. Hinsichtlich der anwachsenden Schulden der Beschwerdeführer argumentieren das AFMB und der Regierungsrat im Wesentlichen, dass die Schulden auch noch nach der Gewährung des rechtlichen Gehörs hinsichtlich des Widerrufs der Niederlassungsbewilligung vom 2. September 2015 stetig angewachsen seien, womit die Verschuldung als mutwillig zu qualifizieren sei. Aus den Akten ergibt sich, dass das AFMB den Beschwerdeführern zwar am 2. September 2015 mit der Gewährung des rechtlichen Gehörs die Eröffnung eines Verfahrens betreffend Widerruf der Niederlassungsbewilligung angezeigt hat. In der Folge ist das AFMB allerdings während über vier Jahren komplett untätig geblieben, hat weder die Beschwerdeführer angehalten, ihre finanzielle Situation zu verändern noch Massnahmen ergriffen. Vielmehr hat das AFMB offenbar von der Ergreifung von Massnahmen abgesehen, zumal es den Beschwerdeführern am 10. Dezember 2019 die Eröffnung eines neuen Verfahrens angezeigt hat. Unter diesen Umständen kann weder dem Beschwerdeführer noch der Beschwerdeführerin, selbst wenn deren Verschuldung weiterhin moderat angewachsen ist, Mutwilligkeit vorgehalten werden. Wie sich die Schuldensituation im Übrigen seit der Eröffnung des neuen Verfahrens entwickelt hat, ergibt sich nicht aus den Akten, weshalb auch diesbezüglich die Mutwilligkeit nicht nachgewiesen ist.

6.4 Weiter halten die Vorinstanzen der Beschwerdeführerin vor, deren Deutschkenntnisse seien ungenügend und sie habe keine Anstrengungen unternommen, um diese zu verbessern. In Bezug auf die angeblich ungenügenden Sprachkenntnisse der Beschwerdeführerin stützen sich die Vorinstanzen ausschliesslich auf zwei Aktennotizen der damals zuständigen Sozialhilfebehörde aus den Jahren 2014 und 2015, wonach die Beschwerdeführerin schlecht deutsch spreche. Allein auf der Grundlage von zwei Aktennotizen einer Sozialhilfebehörde aus den Jahren 2014 und 2015 kann indes nicht darauf geschlossen werden, dass die Beschwerdeführerin das Integrationskriterium der Sprachkompetenz gemäss Art. 58 Abs. 1 lit. c AIG nicht erfülle und insbesondere reichen diese Hinweise nicht aus, dass es nun der Beschwerdeführerin obliege, den Gegenbeweis zu erbringen (vgl. zur Abklärungspflicht der Migrationsbehörden: vorne E. 6.3.1). Vielmehr wäre es Aufgabe der Migrationsbehörden gewesen, gegebenenfalls unter Beizug von entsprechend geschultem Personal, abzuklären, ob die Beschwerdeführerin das Integrationskriterium gemäss Art. 58 Abs. 1 lit. c AIG effektiv nicht erfüllt.

6.5 Im Gesamtergebnis ist die Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts durch das AFMB somit im Hinblick darauf, ob das Integrationskriterium der Beachtung der öffentlichen Ordnung durch den Beschwerdeführer respektive das Integrationskriterium der Sprachkompetenz durch die Beschwerdeführerin erfüllt oder nicht erfüllt wird, unvollständig erfolgt. Dies führt zur Gutheissung der Beschwerde und zur Rückweisung an das AFMB zur ergänzenden Sachverhaltsabklärung und Neubeurteilung.

7.1 Es bleibt über die Kosten zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 2 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend werden die Verfahrenskosten in der Höhe von insgesamt Fr. 2'000.-- dem Regierungsrat auferlegt.

7.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann gemäss § 21 Abs. 1 VPO für den Beizug eines Anwalts oder einer Anwältin eine angemessene Parteientschädigung zulasten der Gegenpartei zugesprochen werden. Entsprechend dem Ausgang des vorliegenden Verfahrens ist den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung zulasten des Regierungsrats zuzusprechen. In ihrer Honorarnote vom 8. Februar 2021 macht die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführer einen Aufwand von rund 10 Stunden à Fr. 200.-- geltend. Dazu kommen Auslagen von Fr. 15.00. Die Honorarnote ist tarifkonform und nicht zu beanstanden. Der Regierungsrat hat den Beschwerdeführern folglich eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2'170.15 (inkl. Auslagen und 7.7 % MWST) zu bezahlen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft vom 22. September 2020 aufgehoben. Die vorliegende Angelegenheit wird zur Neuurteilung im Sinne der Erwägungen an das Amt für Migration und Bürgerrecht zurückgewiesen.
 2. Die Angelegenheit wird zur Neuverlegung der Kosten des vorinstanzlichen Verfahrens an den Regierungsrat zurückgewiesen.
 3. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 2'000.-- werden dem Regierungsrat des Kanton Basel-Landschaft auferlegt.
 4. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft hat den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2'170.15 (inkl. Auslagen und 7.7 % MWST) auszurichten.

Präsidentin

Gerichtsschreiberin i.V